[31] См.: Кожомбердиев Б. К. Конституционно-правовой статус личности в Кыргызской Республике (теоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Бишкек, 1999. С. 8.

[32] См.: Гамцемлидзе Т. В. Правовой статус личности в Скандинавских странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1985.

[33] См.: Братановский С. Н. Конституционное право России : учебник. 2-е изд. М., 2012. С. 77.

[34] См.: Турлаев А. В. Права человека как основа правового статуса личности (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Караганда, 2002. С. 15.

[35] См.: Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М., 1997. С. 16.

[36] Там же. С. 28.

[37] Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 7.

[38] Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие. М., 1997. С. 122.

Поступила в редакцию 17.12.2013.

Владимир Николаевич Кивель – доцент, профессор кафедры адвокатуры Международного университета «МИТСО».

УДК 342.53:316.653

И. А. КИБАК

НЕОБХОДИМОСТЬ УЧАСТИЯ СОЦИОЛОГА В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЯТОГО ЗАКОНА И ИЗУЧЕНИЕ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

Раскрывается участие социолога в реализации социологического контроля принятого закона и изучение его эффективности, а также обозначены основные причины неэффективности законов, кризисного положения дел с его реализацией. Приводятся мероприятия по контролю реализации принятого закона и изучению его эффективности: поддержали ли граждане принятый закон; результативность действия принятого закона; степень сложности принятого закона для восприятия, осмысления и понимания гражданами; авторитетность институтов и госструктур, осуществляющих реализацию закона; мера реализации посредством правовой нормы тех или иных ожиданий, интересов, потребностей граждан; изменение экономического, социального и иного положения семьи с принятым законом; ожидаемые правовые последствия при возникновении противоречий с принятым законом; комплексная мониторинговая оценка принятого закона.

Ключевые слова: социолог; общественное мнение; контроль; парламент; законопроект; эффективность; реализация; депутат.

Participation of the sociologist in implementation of sociological control of the adopted law and study of its efficiency is described, and also the main reasons of inefficiency of laws, of crisis situation with its implementation are designated. There are some actions on control of the adopted law and study of its efficiency: whether citizens supported the adopted law; efficiency of the adopted law; the degree of complexity of the adopted law for perception, comprehension and understanding by citizens; authoritativeness of institutes and the state structures realizing the law; the degree of realization of these or those expectations, interests, needs of citizens; change of economic, social and other situation of a family with the adopted law; expected legal consequences in case of emergence of contradictions with the adopted law; integrated monitoring assessment of the adopted law.

Key words: sociologist; public opinion; control; parliament; bill; efficiency; realization; deputy.

Эффективность законотворчества как регулятора общественных отношений зависит, как известно, в первую очередь от законодателя. Очевидным достижением последних 15 лет работы Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей) стало принятие большого числа законов, необходимых для закрепления проводимых социально-экономических и политических реформ. И хотя количеством принятых законов нельзя измерять качество и эффективность работы парламента, все же для Беларуси с ее многочисленными психолого-правовыми ошибками, пробелами в законодательстве (законотворчестве) рост количества законов, безусловно, положительный фактор. Между тем по-прежнему недостаточно используется научная социопсихотехнология законотворчества.

Существенное значение для настоящего исследования имели идеи, различные точки зрения ученых в области социопсихотехнологии законотворчества Ю. Г. Арзамасова, К. В. Брычева, Е. П. Гуйда, А. В. Зиновьева, В. Г. Карнаушенко, В. В. Красинского, В. В. Лапаевой, С. В. Полениной, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова и др.[1] относительно того, какие основные направления повышения качества и эффективности действующего закона, и обосновывается собственная авторская позиция по данному вопросу.

После принятия закона задача социолога заключается в выявлении типичных форм нарушения законов, анализе их социальных причин и детерминирующих факторов, поиске социальных помех, в слежении за правоприменительной практикой его реализации и эффективностью его действия. Развитие и совершенствование законотворчества не может не подчиняться достижению его доступности. Так, В. В. Мицкевич отмечает, что необходимо обеспечить понятность и доступность законов каждому гражданину[2]. Суть доступности фактически зиждится на философских, психологических, социологических, политологических представлениях о праве.

Доступным будет такое законотворчество, когда оценки в его понимании со стороны государства и участников правоотношений совпадут. С одной стороны, доступность – это ясность и простота языка изложения правовой нормы, закона в целом, а с другой – система элементов, наличие которых позволяет определить степень соответствия законодательства «правовому закону». Поэтому широкое понимание доступности включает помимо простоты языка закона гласность законотворческой и правоприменительной деятельности, систематизацию законодательства, оглашение закона, официальное толкование законов, разъяснение их содержания, а также все те меры, которые обеспечивают достойное существование права, «легализованного в законодательстве», в общеправовом пространстве.

Изучение эффективности законотворчества является одним из наиболее развитых исследовательских направлений в российской социологии прав. В связи с этим закономерен вопрос: от каких именно факторов зависит эффективность закона, на что должен быть ориентирован законодатель при издании законов, чтобы быть уверенным в их удачном воплощении в жизнь общества? Критерии эффективности закона и в целом права еще мало изучены в современной науке, хотя данная проблема может исследоваться сразу четырьмя смежными с теорией права научными дисциплинами, а именно: социологии права (законотворчества), психологии законотворчества или юридической психологии, а также философии права. У каждой из данных наук есть собственный предмет исследования: психология и социология права занимается процессом реализации норм права в психолого-правовых отношениях; основным предметом исследования, например, юридической психологии является взаимодействие личности и права, психологические причины правонарушений, проблемы девиантного поведения и др., а философия права изучает проблемы справедливости права, возникновение правовых институтов, а также создает правовые идеалы.

Каждая правовая норма более эффективна в том обществе, где подавляющее большинство населения привыкло уважать закон и руководствоваться им в своей практической жизни, знает и правильно понимает свои собственные права в их соотношении с обязанностями.

От компетентности работников государственных органов, их неподкупности и честности, добросовестности и внимательного отношения к людям зависит, в частности, обратное отношение граждан к этим органам, уважение к ним, желание сотрудничать и помогать или, наоборот, восприятие правоохранительных органов как потенциального врага и нарушителя их собственных личных прав. Недостатки и злоупотребления в работе правоохранительных органов способствуют росту негативного отношения к ним, недоверия и враждебности и, следовательно, стремлению искать помощи в случае необходимости где-то в другом месте, не опираться на право.

Зачастую принятые Палатой представителей законы, в которых, как казалось до их принятия, общество остро нуждается, на практике вдруг оказываются неэффективными. Основная причина неэффективности законов, кризисного положения дел с их реализацией связана не только с отсутствием должного контроля высших органов власти за выполнением своих решений, слабостью исполнительной власти, противоречием между законодательной и исполнительной ветвями власти, но и в не меньшей мере с низким качеством самого законотворчества, с его неадекватностью существующим и формирующимся социальным реалиям, с дисбалансом между темпами обновления законодательства и мерой обновления общества, с отставанием процессов становления гражданского общества от реформ в социально-экономической сфере, в области государственного управления и т. п.

Возникает проблема, актуальная как для законотворчества, так и для правоприменения, – проблема правовых циклов, которая заключается в смене периодов усиления и ослабления внимания отдельных государственных органов и общественности к тому или иному правовому вопросу, массиву НПА, регулирующих определенную сферу общественных отношений. Итак, О. А. Иванюк выделяет «пять типов “плохих” законов: законы, принимаемые вне реальных публичных интересов; законы, в которых происходит путаница в использовании демократических принципов (особенно это заметно на примере избирательного законодательства); “скупые” законы, вносящие мало нового в регулирование общественных отношений и практически не действующие; законы, принятие которых искусственно опережает появление тех или иных социальных условий; “краткие” законы, оставляющие “пустоты” в психолого-правовом регулировании»[3]. Кроме того, следует отметить, что один из крупнейших российских исследователей право- и законотворчества В. М. Баранов выдвинул три следующих взаимосвязанных и в определенной степени парадоксальных тезиса по отношению к закону: «Первый – теоретически неоправданно полагать, что качественный закон может деформировать и сделать неэффективным его “плохое” применение. Второй – практически вредно считать, что после разработки и принятия закона можно создать высокоэффективный механизм его реализации. Третий – социально опасно утверждать, что лучше иметь некачественный, “сырой” закон, нежели не иметь никакой правовой регламентации в той или иной сфере деятельности»[4]. Эти тезисы субъекты права (депутаты) в законотворческой практике должны учитывать, если мы хотим иметь положительный эффект от разрабатываемого законопроекта.

Содействие социолога (психолога) в решении указанных вопросов может быть представлено сочетанием разных видов социопсихологической помощи: путем периодических статистических исследований и опросов общественного мнения, позволяющих выявить масштабы неприменения существующих законов и обратить на них внимание общественного мнения и парламента.

Для реализации социопсихологического контроля принятого закона и изучения его эффективности необходимы следующие мероприятия.

1. Поддержали ли граждане принятый закон:

одобряют, поддерживают правовые нормы и подчиняются им в силу согласия с их содержанием;
не одобряют, но подчиняются;
не одобряют и не подчиняются;
согласны с содержанием правовых норм, но не подчиняются им;
игнорируются;

придерживаются только в жизненных ситуациях;
приспосабливаются или пытаются изменить правовую норму;
собираются в своей практической жизни следовать правовым нормам;
утрачивают доверие к законодательной власти;
снижается уровень авторитета законодательной власти и власти авторитета;
возникает атмосфера массового психического беспокойства, эмоционального возбуждения;
личность объективизирует и осознает свои действия и нравственные качества в сфере правовых норм общества и т. п.

2. Перспективы его действия и предполагаемая эффективность действия принятого закона:
экономическая;
социальная;
моральная;
финансовая;
приносит обществу пользу;
повышается уровень жизни людей;
улучшается деятельность правоприменительных и иных институтов;
побуждает человека следовать определенным нормам поведения и др.

2.1. Эффективность правопонимания (независимо от того, какие законы изданы в государстве):
становятся «живым», т. е. действующим правом;
остаются «книжным», т. е. существующим только на бумаге (остаются на практике недействующими, их предписания регулярно нарушаются гражданами, вследствие чего государственное правовое регулирование не может в полной мере функционировать).

2.2. Эффективность принятого закона:
содержание самого закона соответствует реальной социально-политической и правовой ситуации в обществе (надуманный по содержанию закон, не отражающий объективных обстоятельств, реальных социальных потребностей, обречен оставаться мертворожденным, поскольку не сможет оказать никакого влияния на правовые отношения);
соответствует общий уровень правовой культуры граждан и их правосознания;
качественно выполняют деятельность правоохранительные и правоприменительные органы.

3. Степень сложности принятого закона для восприятия, осмысления и понимания гражданами (исполнителями):
понимаем для «среднестатистического» гражданина;
закон понимаем гражданами, совпадают нормы права с тем содержанием, которое вложил в них законодатель;
постигаем гражданами, но не всегда совпадают нормы права с тем содержанием, которое вложил в них законодатель;
вызывает трудности для осмысления;
понимаем с большими трудностями не только рядовыми гражданами, но и юристами и др.

4. Реакция (оценка и суждения граждан) общественного мнения на принятый закон:
положительная;
нейтральная;
в основном удовлетворительная;
негативная (недовольство и благодушие);
в основном неудовлетворительная;
осталась реакция общественного мнения на прежнем уровне;
граждане не располагают информацией о принятии данного закона;
совпал закон (правовая норма) с общественным мнением;
поступают предложения по улучшению закона;
растет недовольство людей состоянием законотворчества и качеством принятого закона, отставанием законотворческой деятельности от потребностей жизни общества и граждан, оторванностью государственных органов от народа, проявлением правовой неосведомленности, правового нигилизма, возникают чувства правовой незащищенности, неверия в гарантированность предоставляемых прав, безнаказанности правонарушителей и т. п.

5. Позитивные особенности воздействия общественного мнения на правоприменительную практику:
общественное мнение способно побудить субъектов правоприменительной деятельности принять то или иное решение в интересах социальных групп и общностей;
оно может выступать источником важнейшей социальной информации, которая может существенно повлиять как на юридическую деятельность, так и подготовку и принятие правового решения;
может способствовать корректировке или даже отмене принятого правового решения, выбрать оптимальное из возможных вариантов (к примеру при индивидуализации наказания);
ускорить, облегчить принятие и реализацию решения, либо, наоборот, если действия субъекта необоснованны или направлены на прямое нарушение законодательства, воспрепятствовать их осуществлению;

нацелить правоприменителя на проявление инициативы, самостоятельности и независимости при реализации своих полномочий

6. Информирование о результатах проведения мониторинга законов включает:

публикацию результатов мониторинга законов в печатных СМИ;

проведение телевизионных передач в прямом эфире о мониторинге социально важных законов с ответами на вопросы телезрителей, при этом возможна организация интерактивного голосования по вопросам совершенствования закона, результаты которого помогут учесть общественное мнение при разработке предложений по внесению изменений в данный закон;

издание брошюр с материалами мониторинга законов, выводами и предложениями, направление их в госорганы власти, органы местного самоуправления;

размещение соответствующей информации о результатах мониторинга законов на официальных сайтах в интернете.

7. Исследование данных контроля над исполнением закона:

определение участников отношений, деятельность которых регулируется изучаемым законом;

определение перечня показателей деятельности участников отношений, зависящих от применения изучаемого закона;

изучение заключений, отчетности, материалов служебных проверок федеральных органов исполнительной власти, данных правоохранительных органов, прокурорской статистики, судебной практики.

8. Участие населения в процессе принятия решения по законопроекту (закону) и общественный контроль за их исполнением:

открытые встречи с гражданами по законопроекту;

общественные слушания;

общественные экспертизы, например экологические или гендерные экспертизы законов, законопроектов и социально-экономических программ и др.;

совместные рабочие группы по отдельным правовым нормам, законопроектам;

регулярно действующие круглые столы, общественные советы;

организация попечительских и наблюдательных советов при государственных учреждениях;

развитие сети гражданских правовых консультаций, обеспечение свободы доступа граждан к информации и т. д.

9. Комплексная мониторинговая оценка принятого закона, в ходе которой оценивается эффективность реализации закона:

изучается практика применения закона (отчеты, отзывы, доклады исполнительных органов, материалы прокурорских проверок, судебные акты и т. д.);

изучаются материалы в прессе, имеющиеся мнения ученых, юристов, практиков, экспертов и иных специалистов, письма граждан, предложения по теме принятого закона;

проводятся социологические опросы, анкетирование правоприменителей;

проводятся статистические исследования (синхронные и диахронические статистические сравнения, составление диаграмм о применении закона, сопоставление текстов и т. д.);

проводятся конференции, заседания круглых столов, экспертно-консультативных советов с привлечением представителей заинтересованных министерств, ведомств и комитетов, а также ученых соответствующего профиля (следует привлекать ученых к мониторингу закона с самого начала – на уровне подготовки предварительных материалов, справок, дачи развернутых заключений по тем или иным вопросам);

проводится изучение и анализ зарубежного опыта законодательного регулирования в соответствующей сфере.

10. Оценка эффективности законотворческой работы после вступления закона в действие:

определено достаточно ресурсов;

предусмотрена адекватная инфраструктура, использованная при подготовке законопроекта;

рабочая группа успешно мобилизовала все возможности, необходимые для поддержки проекта закона;

успешно работала рабочая группа с иными участниками законотворческого процесса, прежде всего с субъектами права (депутатами), исполнительной властью.

Обобщая изложенное, представляется важным отметить следующее:

Во-первых, проведенные психосоциоисследования подтверждают, что отдельные принятые законы слишком активизируют подзаконное нормотворчество, искажающее сущность исходного закона, не имеют должного механизма их реализации, носят отсылочный, декларативный и просветительский характер, создают лишь иллюзию правовой регуляции. Нормы закона, принимаемые без достаточного социально-психологического и социологического обоснования, иногда становятся юридическим балластом, порождая нигилистическое отношение к закону.

Во-вторых, надо прогнозировать психолого-правовые последствия принятия закона (их действий), здесь нужны четкие расчеты и достоверная экспериментальная, статистическая и иная информация. Следует возобновить интерес науки к социологической и психологической информации, это позволит

наполнить правовые нормы конкретным жизненным и психологическим содержанием, предвидеть риски и возможные социальные отклонения, которые может вызвать принятие того или иного законопроекта.

В-третьих, необходимо принятие закона о социопсихотехнологии законотворчества, где должен быть предусмотрен порядок создания электронной копии законопроекта, что позволит обеспечить его оперативное распространение и внесение замечаний и дополнений в законопроекты, а также строгая последовательность, продуманность и выверенность всех этапов законотворческого процесса (от идеи создания закона до введения его в действие).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

[1] См.: Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009 ; Брычева Л. И. Психологические аспекты законотворческого процесса: современный взгляд // Журн. рос. права. 2007. № 4. С. 156–159 ; Гуйда Е. П. К вопросу об эффективности законодательной деятельности // Нормативная основа правовой системы Республики Беларусь : материалы респ. науч.-практ. конф. (Гродно, 28–29 апр. 2006 г.). Гродно, 2006. С. 47–52 ; Зиновьев А. В. Основные направления повышения качества законов в России: полезные советы депутатам четвертого созыва Государственной Думы // Изв. вузов. Сер. Правоведение. 2004. № 4. С. 4–15 ; Карнаушенко В. Г., Чернолевский А. Ю. Реализация законов Республики Беларусь // Право Беларуси. 2004. № 14. С. 90–95 ; Красинский В. В. Качество российских законов // Право и политика. 2005. № 5. С. 95–101 ; Лапаева В. В. Общественное мнение и законодательство // Соц. исследования. 1997. № 9. С. 16–28 ; Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993 ; Эффективность закона: методология и конкретные исследования / отв. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. М., 1997.

[2] Мицкевич В. В. Обеспечить понятность и доступность законов каждому гражданину // Судовы веснік. 2006. № 2. С. 2–4.

[3] Иванюк О. А. Качество закона и проблемы юридической техники // Журн. рос. права. 2008. № 2. С. 16–28.

[4] Баранов В. М. Прогнозирование вариантов противодействия закону как необходимое условие его качества (технико-юридический аспект) // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации : сб. науч. ст. М. ; Н. Новгород, 2007. С. 34–39.

Поступила в редакцию 21.11.2013.

Иван Алексеевич Кибак – кандидат психологических наук, доцент кафедры психологии и педагогики Академии МВД Республики Беларусь.

УДК 354(477)

А. С. ДНИПРОВ (УКРАИНА)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Анализируются правовые акты, направленные на обеспечение доступности и повышение качества высшего образования, приближение национального образования к международным и европейским стандартам и вхождение Украины в Европейское пространство высшего образования. Определены главные проблемы образовательной сферы и пути реформирования высшего образования.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение; высшее образование; реформы; стандарты; Болонская декларация; Европейское пространство высшего образования.

The legal acts directed at the assurance of the availability and quality of higher education, the approximation of national education towards the international and European standards and Ukraine's accession into the European Higher Education Area have been analyzed in the article. The main problems in the educational sphere and the ways of higher education reformation have been identified.

Key words: regulatory support; higher education; reforms; standards; the Bologna declaration; the European Higher Education Area.

Качество и доступность образования в любом государстве определяют его не только интеллектуальный, но и экономический потенциал, способность адаптироваться к новым геополитическим вызовам и обеспечить поступательное развитие. Соответствующие права человека гарантируются на международном уровне и законодательством большинства демократических государств. При этом современные образовательные технологии развиваются быстрыми темпами, а образование в целом становится одним из основных критериев глобализирующегося общества. Интеграционные процессы, происходящие не только в Европе, но и во всем мире, и стремление Украины приобщиться к ним диктуют необходимость обеспечить защиту образовательных прав своих граждан, реформировать систему образования в нашей стране, приблизив ее к международным и европейским образовательным стандартам.

Первые шаги по обеспечению прав человека на образование в Украине в соответствии с положениями международных актов и стандартов развитых государств были сделаны еще до обретения Украиной независимости. Так, действующий Закон Украины «Об образовании»[1] был принят 23 мая 1991 г. Верховным Советом УССР, а после обретения независимости Украины его нормы неоднократно изменялись и дополнялись. Согласно Закону образование в Украине основывается на принципах гуманизма, демократии, национального сознания, взаимоуважения между нациями и народами. Согласно части первой ст. 3 Закона граждане Украины имеют право на бесплатное образование во всех государственных учебных заведениях независимо от пола, расы, национальности, социального и имущественного положения, рода и характера занятий, мировоззренческих убеждений, принадлежности к партиям, отношения к религии, вероисповедания, состояния здоровья, места жительства и других обстоятельств.